FP

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 45.997/4
45.998/4

DU 4 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Culture et de l'Audiovisuel de la Communauté française, le 6 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- un avant-projet de décret "portant ratification de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels" (45.997/4);

- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels" (45.998/4),

a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les textes en projet appellent les observations ci-après (1).

I. Observations générales

L'habilitation de coordination accordée au Gouvernement de la Communauté française par l'article 163 du décret du 5 février 2009 modifiant le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française (2) est rédigée comme suit :

> "Le Gouvernement peut coordonner les dispositions du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et les dispositions qui les auraient

---

(1) Pour l'essentiel, les observations qui suivent sont inspirées :
1/ par les observations faites dans les avis 36.651/4 et 36.652/4, donnés le 18 mars 2004 par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 avril 2004 adoptant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 2003-2004, n/ A-551/1, pp. 9-17);
2/ par les recommandations n/s 216 à 224 des *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", www.conseildetat.be, (04/03/2009).

(2) À la date où le présent avis est donné, le décret du 5 février 2009 précité n'a pas encore fait l'objet d'une publication au Moniteur belge. Le parchemin de ce décret du 5 février 2009, tel que voté le 3 février 2009 par le Parlement de la Communauté française, ainsi que la notification de la délibération du Gouvernement de la Communauté française portant sanction et promulgation dudit décret en date du 5 février 2009 ont été communiqués par le délégué du gouvernement à l'auditeur-rapporteur.

expressément ou implicitement modifiées au moment où la coordination sera établie.

À cette fin, il peut :

1/ Modifier l'ordre, la numérotation et, en général, la présentation des dispositions à coordonner;

2/ Modifier les références qui seraient contenues dans les dispositions à coordonner en vue de les mettre en concordance avec la numérotation nouvelle;

3/ Modifier la rédaction des dispositions à coordonner en vue d'assurer leur concordance et d'en unifier la terminologie sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions.

La coordination portera l'intitulé suivant : «décret coordonné sur les services de médias audiovisuels».

Elle entrera en vigueur à la date de sa confirmation par décret."

1. Respect de l'habilitation quant aux textes pouvant faire l'objet de la coordination

Ne peuvent être coordonnées que des dispositions effectivement entrées en vigueur, ce qui, au jour du dépôt du présent avis, n'est pas encore le cas, d'une part, pour les modifications apportées par le décret du 18 décembre 2008, et d'autre part, pour les modifications apportées par le décret du 5 février 2009.

Par ailleurs, toute disposition arrêtée par le pouvoir exécutif en exécution d'une habilitation du législateur ne peut entrer en vigueur avant que son fondement légal entre lui-même en vigueur.

Il en résulte que l'arrêté de coordination ici envisagé ne pourra lui-même entrer en vigueur avant la date d'entrée en vigueur des décrets déjà cités du 12 décembre 2008 et du 5 février 2009, qui ont pour objet de modifier le décret du 27 février 2003 relatif à la radiodiffusion, et, pour le décret du 5 février 2009, d'habiliter le Gouvernement à opérer la coordination ici envisagée.

2. Respect de l'habilitation quant aux modifications qui peuvent être apportées

L'habilitation donnée au Gouvernement d'apporter aux décrets concernés certaines modifications est limitée aux objets suivants :

1/ modifier l'ordre, la numérotation et, en général, la présentation des dispositions à coordonner;

2/ modifier les références qui seraient contenues dans les dispositions à coordonner en vue de les mettre en concordance avec la numérotation nouvelle;

3/ modifier la rédaction des dispositions à coordonner en vue d'assurer leur concordance et d'en unifier la terminologie sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions.

Une telle habilitation n'autorise pas à apporter des modifications touchant au fond.

Pour être à même d'apprécier si les aménagements de texte respectent les termes de l'habilitation, il faut disposer non seulement de notes de bas de page qui indiquent les références aux textes originaux, mais également des justifications des aménagements apportés, lorsque le texte nouveau ne reproduit pas fidèlement le texte original.

Ces deux éléments d'information, qui doivent être complétés par des tableaux de concordance comme c'est le cas de l'arrêté en projet présentement examiné [(3)], sont indispensables non seulement pour ceux auxquels les textes de la coordination s'adressent (juge ou citoyen) mais également, au préalable, pour permettre un examen approprié du projet tant par la section de législation du Conseil d'État que par le Parlement de la Communauté française, lors de la ratification.

---

(3) Sur l'exigence de ces différents éléments voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative" recommandations n[os] 221 et 224, www.conseildetat.be, (04/03/2009).

Ces éléments font défaut dans le projet d'arrêté de coordination soumis pour avis au Conseil d'État, qui devra être revu et complété en conséquence.

Par ailleurs, dès lors que ces éléments d'information manquent, vu le bref délai imparti au Conseil d'État pour rendre son avis, et dès lors que les textes des deux derniers décrets qui ont modifié le décret du 27 février 2003 relatif à la radiodiffusion, décrets non encore publiés au Moniteur belge, n'ont pu être communiqués à la section de législation que postérieurement à l'introduction de la demande d'avis, il n'a pas été possible de procéder à un examen systématique des dispositions du projet.

Toutefois, l'on peut constater ce qui suit.

Du dossier transmis au Conseil d'État et des explications communiquées par le délégué du Gouvernement, il ressort qu'en ce qui concerne les modifications apportées à l'occasion de la coordination, il convient de faire la distinction entre :

- d'une part, comme le mentionne la note au Gouvernement, les modifications en projet qui sont "d'ordre technique (remplacement de «p.c.» par %, remplacement de «trois ans» par «3 ans», ajout d'un «s» à «euro», ...)" : de telles modifications peuvent être admises [(4)], car elles ne portent pas atteinte à l'économie et au contenu des dispositions modifiées, et

- d'autre part, les modifications qui consistent à ne pas reprendre dans la coordination des dispositions qui, bien que non abrogées par l'un des décrets modificatifs du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, ne doivent pas, à l'estime de l'auteur du projet, et pour différentes raisons, être reprises dans le texte coordonné; à ce propos, l'annexe V à l'arrêté de coordination mentionne plusieurs dispositions ainsi que les motifs pour lesquels l'auteur du projet considère qu'elles ne doivent pas être reprises, par exemple parce qu'elles font double emploi avec d'autres dispositions ou comportent des habilitations au Gouvernement pour arrêter des mesures ou fixer des critères qui sont en réalité déjà définis par le législateur; au vu des justifications qui sont données, les dispositions concernées peuvent ne pas être reprises dans la coordination, sans que cela entraîne des modifications autres que formelles.

---

(4) Pour autant qu'elles se conforment aux *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", www.conseildetat.be, (04/03/2009).

Pour le surplus, il a été procédé par coups de sonde, qui font apparaître, dans le délai imparti au Conseil d'État, que globalement, l'arrêté de coordination ne pose pas de difficultés au regard de l'habilitation dont les termes ont été rappelés ci-avant.

Il revient toutefois à l'auteur du projet de veiller à opérer les vérifications requises afin de s'assurer que les modifications envisagées demeurent bien dans les limites de l'habilitation décrétale.

3. Nécessité de satisfaire à l'obligation de transparence

Dans l'esprit de l'observation précédente, il convient de rappeler qu'une habilitation de coordination ne peut s'assimiler à un blanc-seing donné par le législateur et le pouvoir exécutif doit dès lors agir dans la plus grande transparence. Comme déjà signalé ci-avant, une coordination se doit de mentionner toutes les modifications intervenues, mais aussi de permettre d'apprécier leur bien-fondé quant au respect de l'habilitation.

Il en résulte que les modifications apportées au texte lui-même doivent être clairement identifiées, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Ainsi, les annexes 3 à 5 de l'arrêté de coordination établissent certes la concordance entre les dispositions coordonnées et la coordination , et elles énumèrent les dispositions non reprises dans la coordination.

Toutefois, comme déjà mentionné, la note au Gouvernement fait état de diverses modifications - certes *a priori* techniques - autres que relevant de la seule numérotation. À ce propos, ni les annexes, ni le texte coordonné lui-même ne comportent de mention des modifications qui auraient été apportées aux dispositions originaires. Or, il est indispensable d'indiquer explicitement que tel mot est remplacé par tel autre. À ce propos, les seules modifications qui sont mises en évidence dans la coordination sont les modifications apportées aux références contenues dans les dispositions coordonnées en vue de les mettre en concordance avec la numérotation nouvelle. Encore faut-il constater, à ce propos, que la manière de procéder n'est pas la plus adéquate : plutôt que de mettre en évidence ces modifications par le recours à des caractères agrandis et en gras, il conviendrait de procéder par l'utilisation de notes de bas de page.

Il y a donc lieu de revoir systématiquement le texte en projet par l'insertion de notes de bas de pages mentionnant les modifications apportées aux dispositions originaires [(5)] et de faire de même pour les tables de concordance.

4. Respect de l'habilitation quant à l'entrée en vigueur

L'habilitation contenue dans l'article 163, alinéa 3, du décret précité du 5 février 2009 prévoit que la coordination entrera en vigueur "à la date de sa confirmation par décret".

Il n'est dès lors pas admissible que le texte du décret coordonné fixe lui-même, en son article 177, une date d'entrée en vigueur, puisque celle-ci est fixée par la disposition d'habilitation elle-même.

Cette disposition doit être omise du projet de coordination.

5. Ne pas garder dans la coordination des dispositions qui sont devenues sans objet

Il n'y a pas lieu de reprendre dans le texte coordonné les dispositions modificatives ainsi que les dispositions transitoires qui ne présentent plus d'utilité [(6)].

Par conséquent, ne seront pas reprises dans le texte coordonné la disposition qui, dans le projet de coordination, constitue l'article 165 de celui-ci, ni celles qui en forment le titre X, étant les articles 170 à 172.

---

(5) Concernant la rédaction des notes de bas de page, il est renvoyé aux *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n/ 221, www.conseildetat.be, (04/03/2009).

(6) Concernant la rédaction des notes de bas de page, il est renvoyé aux *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n/ 224, e), www.conseildetat.be, (04/03/2009).

Le texte coordonné sera revu et l'annexe 5, complétée en conséquence.

6. Conclusion

Le projet proprement dit, sous réserve d'un examen que le délai accordé n'a permis d'accomplir que partiellement, paraît présenter les caractéristiques essentielles que l'on est en droit d'attendre d'une coordination, à savoir revêtir un caractère cohérent, systématique et complet, pourvu que l'on détaille dans les notes de bas de page tous les changements apportés et qu'on les justifie.

II. Observations particulières relatives au projet d'arrêté portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels (45.998/4)

1. L'avis de l'inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget ne sont pas requis préalablement à l'adoption du texte en projet. Ils ne seront pas mentionnés au préambule par le biais de visas, mais, le cas échéant, par la voie de "considérant".

2. La rédaction du dispositif de l'arrêté en projet devrait être revue conformément à la formule F 4-8-1-2 proposée dans le Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires [(7)].

(7) *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", www.conseildetat.be, (04/03/2009).

III. Observations particulières
relatives a l'avant-projet de décret portant ratification de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels (45.997/4)

Intitulé et article 1er

La ratification prévue par l'article 1er à l'examen devra porter sur la coordination proprement dite et non sur l'arrêté de coordination.

L'intitulé et l'article 1er doivent être revus en conséquence. Par ailleurs, à l'article 1er, les mots "à sa date d'entrée en vigueur" seront omis.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE